Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización

Carpetas Nos. 714 de 2005 y 839 de 2006

Versión Taquigráfica N° 1332 de 2012

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Modificación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de octubre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante María Elena Laurnaga
MIEMBROS:	Señores Representantes José Bayardi, Ricardo Berois Quinteros , Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Álvaro Fernández, Lourdes Ontaneda, Daniel Peña Fernández y Horacio Yanes.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Alfredo Asti

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La reunión de hoy tiene como objetivo acordar un mecanismo de funcionamiento a partir de la terminación de la primera lectura de la Ley Orgánica Municipal.

La Secretaría ha preparado un repartido, que ustedes ya tienen en su poder, llamado "Título del Gobierno y Administración de los Departamentos", que es una revisión título por título y artículo por artículo de aquellos puntos que fueron considerados de discusión o análisis para esta etapa que hoy se inicia. También hizo un listado de aquellas instituciones u organizaciones que, en principio, podría ser necesario invitar a la Comisión para alimentar esta discusión, desde los diecinueve Intendentes, las Juntas Departamentales o los Congresos respectivos, hasta los Concejos Municipales, Coordinación de Municipios -en formación-, organismos reguladores de las normas con incidencia departamental, y Ministerios que tienen competencia en algunos de los puntos en particular, algunos muy específicos, como Economía y Finanzas, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Transporte y Obras Públicas y Ganadería, Agricultura y Pesca.

Por lo tanto, me parece que una primera consideración debería ser decidir qué metodología nos damos para trabajar de aquí a fin de año y, fundamentalmente, discutir qué filosofía pensamos que es viable darle a la

Ley Orgánica para constituirla en un eje de acuerdo entre los partidos.

Podría pensarse en la Ley Orgánica Departamental y Municipal como una ley marco en la que se definan algunas cosas sustantivas, pero en la que no se incluyan todas y cada una de las normas, porque, de este modo, la ataríamos a la modificación de cada una de ellas. Por ello, nos parece importante pensar la Ley Orgánica como un código o como una ley marco en la que se establezcan los parámetros básicos, dejando librado a las leyes específicas un conjunto enorme de materias que están incluidas en la discusión que hemos dado.

Estamos considerando la metodología de trabajo que, a mi entender, implica tres puntos.

Primero, debemos establecer un acuerdo general acerca de si se trata de una ley marco; segundo, hay que informar a nuestros partidos y a nuestras bancadas con relación a los principales puntos que hemos identificado y, tercero, habría que convocar a organizaciones, instituciones o especialistas que se consideren imprescindibles para alimentar este debate.

Recién conversábamos informalmente con el Diputado Berois acerca de que acá lo fundamental es establecer una meta. Esta no será una gran reforma, pero me parece que sería frustrante no lograr un objetivo concreto en este período de Gobierno. Para eso, creo que el establecimiento de una ley marco, con algunas disposiciones que habiliten la actualización gradual y continua sería una estrategia de interés.

SEÑOR ASTI.- Quisiera hacer una consideración acerca del artículo 49, que en la última reunión no tuve oportunidad de realizar. Dicho artículo termina diciendo: "Ninguna disposición de la presente ley podrá interpretarse en el sentido de limitar las competencias ni las fuentes de recursos asignados a los Gobiernos Departamentales por la Constitución y leyes anteriores". Creo que ahí debería decir: "leyes nacionales", porque, como decía recién la señora Presidenta, van a seguir surgiendo leyes que continuarán asignando competencias a los Gobiernos Departamentales en un proceso en que se va descentralizando la acción de Estado. Por eso, no podemos hacer referencia solamente a leyes anteriores, sino también a futuras leyes que vayan asignando posibilidades para que los Gobiernos Departamentales actúen también como un motor del desarrollo del país.

Estoy totalmente de acuerdo en que esta debe ser una ley marco. El único matiz que tengo es respecto al orden en que la Presidenta planteaba el tema.

Por supuesto que lo primero que tenemos que definir es si esta va a ser una ley marco o si vamos a ir al detalle, como en la ley original de 1935.

En segundo lugar, la Presidenta mencionó el hecho de llevar las resoluciones a las bancadas y, luego, convocar a los actores directamente interesados. Acá me permitiría invertir el orden, porque, seguramente, de ese intercambio con los distintos actores involucrados -particularmente, los institucionales, como el Congreso de Intendentes y el Congreso Nacional de Ediles- van a surgir un montón de ideas y de reclamos para que se incluyan en la ley. Por lo tanto, creo que este debería ser un insumo básico que luego deberíamos llevar a nuestras bancadas y definir qué alcance le damos a esta ley marco.

Este sería mi único matiz respecto al planteo de la señora Presidenta, que apoyo. Como se decía, hemos venido trabajando este tema desde hace dos Legislaturas y debemos ponernos metas claras, porque luego, los tiempos electorales marcan cualquier solución que se pueda dar. Entonces, creo que es necesario darnos ese "timing" a que hacía referencia la señora Presidenta, sobre todo, teniendo en cuenta que -tal como tenemos hoy nuestra legislación- en 2015 se van más que a duplicar los Municipios al bajar la cantidad de habitantes que la ley prevé para elegir autoridades locales.

Esta es una realidad, que no debemos soslayar. La experiencia que tuvimos en estos dos años y medio de funcionamiento de los Municipios puede pasar por arriba a algunos de los temas más antiguos de funcionamiento de los Gobiernos Departamentales. Si no atacamos este, seguramente, fracasaremos en nuestro intento de modernizar la gestión de los Gobiernos Departamentales y de la nueva instancia de Gobiernos locales que nos hemos dado.

SEÑOR BEROIS.- Coincido con la señora Presidenta en que hay que marcar una línea de trabajo.

De todos modos, creo que las cosas se pueden hacer de forma paralela. Me refiero al hecho de recibir gente en la Comisión y a nuestro trabajo en el sector o en la bancada de cada uno, para ir informando, inclusive, a nuestros Intendentes. Reitero: me parece que no es incompatible realizar esto en forma paralela, sino que iríamos ganando tiempo. Creo que sería aún mejor, porque, en la medida en que se vaya recibiendo a los invitados, ya tendríamos una idea de lo que piensa nuestro sector o nuestro partido en este tema.

Asimismo, quiero decir que comparto lo referido a la ley marco y me parece que es lo mejor que podríamos hacer en el sentido de avanzar y dejar algo pronto, como es nuestra meta. En lo que queda de este año, recibiríamos a la mayor cantidad de gente posible y dejaríamos el año que viene para trabajar en el articulado.

Estoy de acuerdo en que es fundamental ponernos una meta, tratar de cumplirla e ir avanzando en ella. Esto es tan grande que, a veces, se nos pierde un poco el objetivo final al que pretendemos llegar.

SEÑOR ASTI.- Siguiendo los razonamientos que veníamos haciendo, una de las cosas que claramente tenemos que definir -que habíamos planteado hace unos cuantos meses- es la decisión de si en esta Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales incluimos la legislación sobre los Municipios o si la seguimos manteniendo separada. Este es uno de los aspectos de procedimiento que deberíamos decidir rápidamente, porque ya está apremiando, debido al funcionamiento actual de los Municipios y a la posibilidad de más que duplicarse en la próxima elección.

SEÑOR CASAS.- Comparto en general lo comentado por parte de quienes me precedieron.

Creo que no nos va a ser fácil ir demasiado al detalle en el articulado; por el contrario, pienso que debemos respetar las leyes que hoy están vigentes como la que incluye los Municipios. Quizás deberíamos dar ese marco legal actualizado para que, por ejemplo, los Intendentes tengan un rango con el que poder manejarse y permitirles la tan mentada autonomía municipal para que también ellos tengan determinados movimientos dentro de ese marco.

Por lo tanto, creo que deberíamos incorporar las leyes que están vigentes, porque son una realidad y, en principio, no deberíamos dejar nada afuera. Por ello, comparto que esta debe ser una ley marco y que no debemos ir tanto al detalle para no encasillarnos nosotros ni los Intendentes en algo que pueda ser dispuesto en forma particular por cada uno de los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR BEROIS.- Respecto a lo mencionado por el señor Diputado Asti, creo que hay que incorporar algo de los Gobiernos Municipales, pero debemos tener muy claro lo que vamos a hacer con la ley, es decir, tratar de hacer una ley marco para eso. Porque si nosotros incursionamos en detalles, nos puede ir mal. Creo que el gran problema hoy de los Municipios es que no existe una legislación en detalle y, muchas veces, hay vacíos legales que hacen al funcionamiento. Entonces, con el mismo sentido que vamos a hacer la Ley Orgánica Departamental, creo que deberíamos incluir los Municipios, cuya realidad no podemos desconocer. De todos modos, debemos ser muy cuidadosos en la legislación para poder seguir avanzando. Esto me parece fundamental, y comparto con el señor Diputado Asti que vamos a tener la incorporación de muchos Municipios que van a duplicar o triplicar los problemas que hoy existen, porque habrá muchos más.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que un aspecto concreto es la separación de la materia Municipal de la Departamental y hay que definir si va a estar en la ley marco o si va a establecerse en una ley específica. En realidad, eso puede ser dinámico e ir cambiando en la medida en que se pueden ir asignando distintas materias.

Quisiera resaltar el hecho de que también está cambiando la materia departamental en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la regionalización vista como experiencia de articulación entre departamentos, empresas públicas, empresas mixtas o lo que fuere. En este caso, también se está empezando a modificar la competencia departamental y no debemos restringirla a una norma que sabemos que será una ley marco que no puede restringir el desarrollo de esas competencias.

Entonces, en el proceso de modernización de la gestión departamental y local, tenemos que dejar abierta la posibilidad para distintas modalidades donde los Gobiernos Departamentales se involucren crecientemente con el desempeño económico del país, y eso ni siquiera se agota con la figura de la regionalización. Puede haber otras figuras que no pueden quedar restringidas a una ley marco.

De manera que, tanto en el nivel de los Municipios, una realidad que ya tenemos numéricamente establecida -van a ser más de ciento veinte-, como de los Gobiernos Departamentales, las competencias pueden ir modificándose en el tiempo.

SEÑOR ESPINOSA.- Vamos a ser reiterativos en un pensamiento que hemos expresado hace un tiempo. Indudablemente, por encima de las voluntades que puedan existir en el ámbito de esta Comisión, por supuesto que la no inclusión de la ley de descentralización nos señala un cuello de botella muy difícil de resolver. Máxime cuando, como bien se ha dicho aquí por parte de otros colegas, la reglamentación y la instrumentación de esta ley obedece, fundamentalmente, a las particularidades de cada Intendencia y de cada Municipio. No existe algo que se pueda amalgamar y decir que es definido, preciso y exacto.

Y después están las otras cuestiones: la transferencia gradual y progresiva de los recursos; lo que tiene que ver con la gestión, con todo el proceso de descentralización que involucra a cada uno de los Municipios y a su correspondiente relación con el Gobierno de turno.

Me da la sensación de que sí tenemos que incluir la ley de descentralización: podemos discutir en qué grado; pero si no lo hacemos -como señalé oportunamente-, siempre estaríamos emparchando. Es indudable que esto requiere de un componente muy fuerte de voluntad política: está de por medio la autonomía de los Gobiernos Departamentales, pero hay que ir resolviendo cosas, porque me da la sensación de que por más espíritu constructivo que tengamos, debemos ir definiendo políticamente determinadas cuestiones de forma previa. Y tal como he dicho más de una vez, eso pasa más por los consensos políticos partidarios que por la voluntad que podamos tener en este ámbito.

SEÑORA PRESIDENTA.- En definitiva, estamos tratando de definir la metodología y hemos propuesto tres dimensiones que no tienen por qué ser temporalmente separadas, sino que pueden ser contemporáneas. En primer lugar, la definición del nivel que incluye la ley marco; en segundo término, la negociación de esta agenda con nuestros respectivos partidos y, en tercer lugar, la invitación a distintos organismos y personas involucrados con la temática.

SEÑOR YANES.- Me parece que lo primero es la voluntad que tenga la Comisión y todos nosotros de avanzar en este sentido; después, creo que los tres niveles marcados por la Presidenta son racionales. Podemos seguir dando vueltas en el marco general de lo que se venía planteando, pero, a la hora de poner las ideas sobre el papel, veremos cuánto modificamos de la ley de descentralización y si iremos en la dirección de que sea una norma reglamentarista o una ley marco, amplia y abierta

Sabemos que hay situaciones a resolver -esta es una responsabilidad que no podemos eludir-: cada vez que se instala algún tema como para estandarizar el país, surge el asunto de la descentralización, que tiene antecedentes históricos y es necesario respetarla, pero hay que definir muy bien las cosas. La Presidenta planteaba la regionalización interna; ahora bien, desde que yo hago política, escucho que desde los departamentos de frontera se plantean las limitaciones que se tienen para formalizar acuerdos regionales interpaíses. Y muchísimas veces esa economía de frontera podría transparentarse, respetando la legalidad.

Por ejemplo, en el tema del abaratamiento del presupuesto municipal, para algunos, podría ser una solución si se considerara la compra en común de maquinarias o de sus repuestos.

Entonces, creo que hay realidades que dependen de la voluntad política que tengamos. En mi caso personal - y en el de mi sector-, me gustaría empezar ya a recibir a las delegaciones. Durante toda la discusión del proyecto de ley se planteaba que había que consultar, que había que abrir el juego; entonces, hagámoslo lo antes posible. Reiteramos que nosotros no vamos a atarnos con lo que de allí surja, porque cuando uno va abriendo el espectro, las brechas se profundizan. Si traemos a los Alcaldes, a los Ediles y a los Intendentes

para dar opinión, obviamente, cuanto más los escuchemos, más se irán abriendo las brechas. Nuestra tarea será encontrar, pues, sabiamente, respuestas amplias y claras para contemplar esas realidades.

De manera que yo dejaría de dar vueltas a la noria y empezaría a citar para la semana que viene a quienes puedan venir, para cerrar este año habiendo recibido a la mayoría de la gente que tenemos que convocar y comenzar el próximo, poniendo negro sobre blanco.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- En la misma línea de los compañeros, creo que la ley de descentralización tiene que estar adentro; pero adelanto que debe tener una serie de ajustes importantes.

Creo que el transcurrir de estos años en los Municipios fue una excelente experiencia, pero existe un montón de fallas y de vacíos que, necesariamente, esta Comisión deberá abordar en el corto plazo. Inclusive, los últimos acontecimientos en relación con algunos Alcaldes han dejado al descubierto problemas importantes de la ley. De manera que, seguramente, antes de fin de año, estaremos presentando algunas ideas y aportes con respecto a esa ley.

En definitiva, adelantamos que estamos en la línea de los compañeros que plantean incorporar la ley de descentralización a esta discusión. Es más: la propia ley debe ser abordada por esta Comisión y vamos a presentar algunas ideas al respecto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Yo quiero adelantar que mi bancada también tiene algunas iniciativas concretas para presentar, más con el objetivo de generar una agenda de debate y de negociación, que de legislar por separado cada una de las cuestiones. Todavía estamos considerando la iniciativa, que aún no tiene estado parlamentario.

Quisiera a hacer dos propuestas; la primera de ellas es sobre qué base vamos a trabajar. Una posibilidad es hacerlo sobre el comparativo del proyecto del señor Diputado Hernández con los anteriores, agregando a la columna de comentarios los que se surgen ahora.

La otra propuesta de la Mesa sería convocar a los Congresos de Intendentes y de Ediles, agendando sus comparecencias en días diferentes. En ese sentido, también existe la posibilidad de que la Comisión acuda al Congreso de Intendentes para hacer un planteo general en ese ámbito de cuál es nuestro espíritu de trabajo. Para eso, debemos establecer adecuadamente la hoja de ruta sobre la que vamos a trabajar. Entonces, la posibilidad es ir a hablar con todos los Intendentes, aunque después invitemos a una delegación de la Mesa de Congreso, con la integración que ellos consideren pertinente, a acudir a esta Comisión. Del mismo modo, creo que debemos canalizar la invitación al Congreso de Ediles para que comparezcan en este ámbito.

SEÑOR CASAS.- Coincido con la señora Presidenta; ahora bien, me gustaría delegarla para que se contacte con los Presidentes del Congreso de Intendentes y del Congreso Nacional de Ediles, de forma de entregarles el material para que se empapen de cómo estamos llevando adelante el tema. Tengo miedo de concretar entrevistas con estos organismos y, en definitiva, perder el tiempo, porque no han accedido a la documentación respectiva.

Por lo tanto, sería bueno darles un tiempo para que trabajen el tema -inclusive, creo que dentro del Congreso de Intendentes ya tienen delegado a alguien para el estudio de este tema-, porque creo que no sería bueno convocar a la Comisión y gastar el tiempo en reuniones que aporten poco. En ese sentido, propongo que la señora Presidenta, en representación de la Comisión, haga ese trabajo previo que para mí es muy importante.

SEÑOR YANES.- Acompaño la propuesta; seguramente, la Mesa querrá ser acompañada por los legisladores que en su momento puedan hacerlo.

Voy a reiterar algo que ya he planteado con respecto al Congreso de Intendentes. Según mi experiencia, si bien los Intendentes cuentan con elementos para aportar a la discusión de la ley orgánica, tienen una emergencia por los problemas del ahora. Por eso, yo apostaría más a ex Intendentes que, de repente, hoy por hoy, no se juegan la reelección, porque, sinceramente, cuando me pongo a hablar de estos temas con algunos

Intendentes, me miran como diciendo: "Se me está cayendo el departamento a pedazos y vos querés que yo vea qué va a pasar con esa ley, y yo no voy a ser Intendente cuando rija".

En la institución Congreso Nacional de Ediles, algunos llevan diez o quince años en la función, por lo que han tenido continuidad en el tiempo y, de pronto, su vocación es la de ser legisladores departamentales. Ahora bien, sinceramente, en mis conversaciones con los Intendentes, desde que era Edil, advertía más la inmediatez de arreglar situaciones propias, como el tema con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o cómo se resuelve el mañana. Entonces, yo tengo pocas expectativas en esos aportes, no porque intelectualmente no sean válidos, sino porque creo que sus prioridades pasan por el préstamo, por los ingresos, por la forma de compra de maquinarias, por las deudas que tienen, y no los veo con la paz y la reflexión necesarias para aportar en una ley que tiene trascendencia.

Por eso, acompaño la propuesta de mandarles el material y de recibirlos cuando estén listos, pero que sea en este ámbito, que es donde legislamos. Adviértase que hay una cuestión simbólica: cuando esta Comisión ha tenido que ir al Congreso de Intendentes lo ha hecho, porque las circunstancias la han convocado, pero en este momento, me parece que es bueno que se sepa que la pelota va a estar en esta cancha. Cuando yo era Edil -me comprometí para toda la vida con eso- planteamos la jerarquización de la función del Edil, y me parece que en el relacionamiento con los Intendentes, de alguna forma, los legisladores nacionales hemos perdido el reconocimiento de cada uno en su rol: ellos son ejecutores en el departamento y los Diputados tenemos nuestros fueros.

Esa es la discusión que hemos tenido siempre con el señor Diputado Asti y con otros compañeros. Llama mucho la atención el tema, pero, obviamente, los Intendentes juntan una cantidad de votos que capaz que cada uno de nosotros no tiene. Como los Intendentes tienen mucho peso en las internas, muchas veces, se ha condicionado nuestro accionar. Recuerden la discusión que tuvimos sobre la patente única y sobre la ley de descentralización

Sinceramente, creo que, muchas veces, se han priorizado elementos mucho más inmediatos. Por ejemplo, la ley de descentralización tiene algunos vacíos que se debieron a que nosotros no quisimos chocar con algunos Intendentes, hasta de nuestros sectores. Lo mismo sucedió cuando discutimos si poníamos en vigencia o no la ley de descentralización. Recordarán que todos queríamos la descentralización, pero no encontramos a los departamentos prontos para ponerla en funcionamiento. Hoy pagamos el precio de eso. Hubo muchos Intendentes a quienes les convenía poner Alcaldes que les sirvieran de colchón frente a los reclamos de la población, a los efectos de repartir culpas. Creo que eso pesó mucho.

Por lo tanto, pienso que habría que consultar a todo el mundo en este ámbito. La propuesta del señor Diputado Casas me parece excelente.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Comparto la última oración de lo expresado por el señor Diputado Yanes, aunque no concuerdo con muchos conceptos que él manifestó.

Obviamente, nuestro ámbito para legislar es este. Creo que el Congreso de Intendentes tiene mucho que ver y debemos legislar con quienes hoy tienen la responsabilidad de hacerlo. Además, el Congreso de Intendentes tiene una estructura y asesores que permanentemente pueden apoyar o delegar en su estructura la oportunidad de participar. Lo que tenemos que dar acá es participación, pero nada más que eso. Los legisladores somos nosotros. Esta es la organización para legislar. Creo que hay que actuar, que hay que avanzar. Quería dejar sentada esta opinión.

SEÑOR ESPINOSA.- No recuerdo si esto que voy a expresar habrá quedado oportunamente establecido en la versión taquigráfica, pero, si no me falla la memoria, ya habíamos propuesto solicitar al Congreso de Intendentes un informe escrito. La idea era que su grupo de asesores, de alguna manera, fuera determinando cuáles eran, a priori, los puntos críticos o más relevantes para ellos, a los efectos de ir entrando en caja en una futura reunión, ya de manera ejecutiva, organizada.

Me da la sensación de que, al igual que en otras oportunidades, muchas veces, las reuniones o las entrevistas que hemos tenido con el Congreso suelen diluirse por las emergencias naturales que ellos tienen y por no tener un punto de análisis concreto. Por lo tanto, propondría solicitar al Congreso que prepare ese bosquejo de temas a analizar para ser lo más eficaces posibles en la tarea.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me informa la Secretaría que eso se planteó, pero que no quedó resuelto, porque parece que se iba a mantener una reunión con el Congreso de Intendentes, pero se tuvo que suspender la visita de esta Comisión. Entonces, vamos a canalizar eso.

Resumiendo: vamos a tener esa entrevista con el Presidente y con la Secretaría del Congreso de Intendentes. Invitaremos a los señores Diputados que quieran participar y solicitamos que, para la próxima sesión, cada uno de los señores Diputados tenga trabajado este resumen de los puntos de discusión. Por su parte, la Mesa traerá una propuesta de encare de la discusión, al mismo tiempo que veremos cuál es el momento adecuado para canalizar la invitación a personas o delegaciones.

Solicito al señor Diputado Yanes que luego nos sugiera los nombres de ex Intendentes que él mencionó.

SEÑOR YANES.- Estaba pensando en el ex Intendente de Lavalleja, Vergara, que fue Edil y varias veces Intendente. Creo que, en su momento, el Congreso de Intendentes lo había nombrado asesor en este tema.

Independientemente de cualquier connotación política partidaria, vi. a esta persona relacionada con el tema. Creo que si revisamos la versión taquigráfica, lo que acabo de decir sobre lo inmediato de los problemas, lo planteaba esta persona cuando era Intendente. Creo que estuvo en una delegación formando parte de una Comisión delegada. Esto no quita que podamos invitar a otras personas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Verificaremos los datos y procederemos en ese sentido.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.